

SUBSIDIARITETSPRINCIPEN

Genom subsidiaritetsprincipen (närhetsprincipen), som har skrivits in i fördraget om Europeiska unionen, fastställs villkoren för när det är att föredra att EU agerar i stället för medlemsstaterna på områden där unionen inte har exklusiv befogenhet.

RÄTTSLIG GRUND

Artikel 5.3 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) och protokoll nr 2 om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

MÅL

Subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna styr utövandet av EU:s befogenheter. Syftet med subsidiaritetsprincipen är att – på de områden där EU inte har exklusiv befogenhet – värna medlemsstaternas möjlighet att fatta beslut och vidta åtgärder, liksom att ge unionen rätt att ingripa om målen för en planerad åtgärd inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna, utan bättre kan uppnås på unionsnivå "på grund av åtgärdens omfattning eller verkningar". Avsikten med att skriva in subsidiaritetsprincipen i EU:s fördrag var alltså att föra utövandet av befogenheterna till en nivå som ligger så nära medborgarna som möjligt, i enlighet med den närhetsprincip som avses i [artikel 10.3 i EU-fördraget](#).

RESULTAT

A. Ursprung och bakgrund

Subsidiaritetsprincipen fastställdes formellt i EU-fördraget, som undertecknades 1992: då infördes en hänvisning till principen i [fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen \(EG-fördraget\)](#). Redan i [Europeiska enhetsakten](#), som undertecknades 1986, hade man emellertid infört ett subsidiaritetskriterium på miljöområdet, visserligen utan att uttryckligen hänvisa till det som sådant. Europeiska gemenskapernas förstainstansrätt fastslog i sin [dom av den 21 februari 1995 \(T-29/92\)](#) att subsidiaritetsprincipen innan EU-fördraget trädde i kraft inte utgjorde en generell rättslig princip som lagligheten i gemenskapens åtgärder skulle prövas mot.

Utan att ordalydelsen om subsidiaritetsprincipen i den omnumrerade artikel 5 andra stycket i EG-fördraget ändrades fogades genom [Amsterdamfördraget](#), som undertecknades 1997, ett [protokoll om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna](#) (1997 års protokoll) till EG-fördraget. Den övergripande strategin för tillämpning av subsidiaritetsprincipen, som man tidigare hade kommit överens om vid Europeiska rådets möte i Edinburgh 1992, blev därmed rättsligt bindande och föremål för rättslig prövning via protokollet om subsidiaritet.

Genom Lissabonfördraget om ändring av EU-fördraget och EG-fördraget, som undertecknades 2007, fördes subsidiaritetsprincipen in i artikel 5.3 i EU-fördraget, och den motsvarande bestämmelsen i EG-fördraget upphävdes, samtidigt som ordalydelsen behölls. Det lades också till en uttrycklig hänvisning till

subsidiaritetsprincipens regionala och lokala dimension. Lissabonfördraget ersatte dessutom 1997 års protokoll med ett nytt protokoll nr 2, där den största skillnaden var de nationella parlamentens nya roll för att se till att subsidiaritetsprincipen följs (se faktablad [1.3.5](#)).

B. Definition

Det allmänna syftet med subsidiaritetsprincipen är att garantera en lägre instans en viss grad av självständighet gentemot en högre instans, eller en lokal myndighet i förhållande till den centrala makten. Det handlar alltså om fördelning av befogenheter på flera myndighetsnivåer, en princip som utgör den institutionella grunden för förbundsstater.

Inom EU används subsidiaritetsprincipen för att reglera hur unionens icke-exklusiva befogenheter ska utövas. Den utesluter unionsåtgärder när en fråga kan hanteras effektivt av medlemsstaterna själva på central, regional eller lokal nivå. Unionen ges befogenhet att utöva sina befogenheter endast när medlemsstaterna inte är i stånd att uppnå målen för en planerad åtgärd i tillräcklig utsträckning och när åtgärder på EU-nivå kan tillföra ett mervärde.

Enligt artikel 5.3 i EU-fördraget måste tre förutsättningar vara uppfyllda för att unionens institutioner ska få agera i kraft av subsidiaritetsprincipen: a) Det handlar om ett område där unionen inte har exklusiv befogenhet (icke-exklusiv befogenhet). b) Målen för den planerade åtgärden kan inte i tillräcklig utsträckning uppnås av medlemsstaterna (nödvändighet). c) Åtgärden kan därför, på grund av sin omfattning eller sina verkningar, genomföras med bättre resultat på unionsnivå (mervärde).

C. Tillämpningsområde

1. Avgränsning av unionens befogenheter

Subsidiaritetsprincipen tillämpas bara på områden där unionen och medlemsstaterna delar befogenheter med varandra. Efter Lissabonfördragets ikraftträdande har det gjorts en tydligare avgränsning av unionens befogenheter. I första delen avdelning I i [fördraget om Europeiska unionens funktionssätt \(EUF-fördraget\)](#) (som undertecknades 2007 och trädde i kraft 2009) delas unionens befogenheter in i tre kategorier (exklusiv befogenhet, delad befogenhet och stödjande befogenhet), och det anges vilka områden som hör till de tre befogenhetskategorierna.

2. Var tillämpas subsidiaritetsprincipen?

Subsidiaritetsprincipen tillämpas på alla EU-institutioner, men den har särskilt stor praktisk betydelse i samband med lagstiftningsförfarandena. Genom Lissabonfördraget har de nationella parlamentens och EU-domstolens roll stärkts när det gäller övervakningen av att subsidiaritetsprincipen följs. Lissabonfördraget lade inte bara till en uttrycklig hänvisning till subsidiaritetsprincipens subnationella dimension, utan stärkte också Regionkommitténs roll och gjorde det möjligt för de nationella parlamenten att låta regionala parlament med lagstiftande befogenheter delta i systemet för "tidig varning".

D. Kontroll genom de nationella parlamenten

Enligt artikel 5.3 andra stycket och artikel 12 b i EU-fördraget är det de nationella parlamentens uppgift att vaka över att subsidiaritetsprincipen respekteras, i enlighet

med det förfarande som anges i protokoll nr 2. Denna mekanism ("systemet för tidig varning") innebär att varje nationellt parlament eller varje kammare i ett av dessa parlament har åtta veckor på sig, efter översändandet av ett utkast till lagstiftningsakt, att till Europaparlamentets talman och kommissionens och rådets respektive ordförande skicka ett motiverat yttrande som förklarar varför man anser att det berörda utkastet inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Om de motiverade yttrandena utgör minst en tredjedel av de röster som tilldelas de nationella parlamenten (en röst per kammare i ett tvåkammerssystem och två röster i ett enkammersystem), måste utkastet omprövas ("gult kort"). Den institution som lagt fram utkastet till lagstiftningsakt kan välja mellan att gå vidare med det, ändra det eller dra tillbaka det, och den ska motivera detta beslut. När det är fråga om utkast till akter som rör polissamarbete eller rättsligt samarbete i straffrättsliga frågor är tröskeln lägre (en fjärdedel av rösterna). Om en enkel majoritet av de röster som tilldelas de nationella parlamenten enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet anser att ett utkast till lagstiftningsakt är oförenligt med subsidiaritetsprincipen, och kommissionen ändå beslutar att gå vidare med utkastet som det är, hänvisas frågan till lagstiftarna (parlamentet och rådet), som ska fatta beslut under första behandlingen. Om den lagstiftande myndigheten anser att utkastet till lagstiftningsakt inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen kan den förkasta utkastet med en majoritet på 55 procent av rådsmedlemmarna eller en majoritet av de avgivna rösterna i Europaparlamentet ("orange kort").

Hittills har förfarandet med "gult kort" aktiverats tre gånger, medan förfarandet med "orange kort" aldrig har använts. I maj 2012 delades det första "gula kortet" ut. Det gällde ett [förslag till förordning från kommissionen om utövande av rätten att vidta kollektiva åtgärder i enlighet med etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster \("Monti II"\)](#)^[1]. Totalt 12 av 40 nationella parlament eller kammare i ett av dessa parlament ansåg då att innehållet i förslaget inte var förenligt med subsidiaritetsprincipen. Kommissionen drog till sist tillbaka sitt förslag, men ansåg att subsidiaritetsprincipen inte hade åsidosatts. I oktober 2013 delades ytterligare ett "gult kort" ut av 14 kammare i nationella parlament i 11 medlemsstater, efter [förslaget till förordning om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten](#)^[2]. Efter att ha analyserat de motiverade yttranden som inkommit från de nationella parlamenten beslutade kommissionen att [stå fast vid förslaget](#)^[3], med argumentet att det var förenligt med subsidiaritetsprincipen. Slutligen utfärdades i maj 2016 ett tredje "gult kort" av 14 kammare i 11 medlemsstater mot [förslaget till översyn av direktivet om utstationering av arbetstagare](#)^[4]. Kommissionen angav utförliga [skäl](#)^[5] för att behålla sitt förslag, som inte stred mot subsidiaritetsprincipen eftersom frågan om utstationerade arbetstagare per definition är gränsöverskridande.

[1] Förslag till rådets förordning om utövandet av rätten att vidta kollektiva åtgärder i samband med etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster (COM(2012)0130).

[2] Förslag till rådets förordning om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten (COM(2013)0534).

[3] Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet och de nationella parlamenten om översynen av förslaget till rådets förordning om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten med beaktande av subsidiaritetsprincipen, i enlighet med protokoll nr 2 (COM(2013)0851).

[4] Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv 96/71/EG av den 16 december 1996 om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster (COM(2016)0128).

[5] Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet och de nationella parlamenten om förslaget till direktiv om ändring av direktivet om utstationering av arbetstagare vad gäller subsidiaritetsprincipen, i enlighet med protokoll nr 2 (COM(2016)0505).

Konferensen mellan de parlamentariska organen för EU-frågor vid Europeiska unionens parlament (Cosac) fungerar som en användbar plattform där nationella parlament kan dela information om subsidiaritetsprövning. Dessutom underlättar nätverket för övervakning av subsidiaritetsprincipen, som upprätthålls av Europeiska regionkommittén, utbytet av information mellan lokala och regionala myndigheter och EU-institutioner. Nätverkets medlemmar är regionala parlament och myndigheter med lagstiftningsbefogenheter, lokala och regionala myndigheter utan lagstiftningsbefogenheter och sammanslutningar av lokala myndigheter i EU. Konferensen är också öppen för nationella delegationer i Europeiska regionkommittén och kammare i de nationella parlamenten.

E. Konferensen om Europas framtid

I mars 2017 inrättade kommissionen den särskilda [arbetsgruppen för subsidiaritet och proportionalitet och "göra mindre men göra det effektivare"](#), som en del av agendan för bättre lagstiftning och i synnerhet debatten om Europas framtid, som inleddes genom kommissionsordförande Jean-Claude Junckers [vitbok](#). Arbetsgruppen syftar till att 1) ge rekommendationer om hur man bättre tillämpar principerna om subsidiaritet och proportionalitet, 2) kartlägga vilka politikområden som länderna själva kan ansvara för, och 3) se hur regionala och lokala myndigheter kan bli mer delaktiga i att utforma och genomföra EU-politiken.

Utifrån arbetsgruppens rekommendationer publicerade kommissionen sitt [subsidiaritetspaket](#) i oktober 2018, vilket syftar till att stärka subsidiaritets- och proportionalitetsprincipernas roll i EU:s beslutsfattande. En av de huvudsakliga rekommendationer från arbetsgruppen som beaktades var att införa en tabell för bedömning av subsidiaritet och proportionalitet i kommissionens riktlinjer för bättre lagstiftning och att använda tabellen för att presentera kommissionens konstateranden i konsekvensbedömningar, utvärderingar och motiveringar.

Subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna stod även i fokus på konferensen om Europas framtid, i linje med [den gemensamma förklaringen om konferensen om Europas framtid](#), som undertecknades av Europaparlamentets talman samt rådets och kommissionens respektive ordförande.

F. Rättslig prövning

Respekten för subsidiaritetsprincipen kan i efterhand (dvs. efter antagandet av lagstiftningsakten) bli föremål för en rättslig prövning av Europeiska unionens domstol, vilket också framgår av protokollet. EU:s institutioner har dock stort handlingsutrymme i fråga om hur subsidiaritetsprincipen ska tillämpas. I domarna i målen [C-84/94](#) och [C-233/94](#) fastställde domstolen att iakttagande av subsidiaritetsprincipen hör till det som omfattas av den motiveringsskyldighet som anges i artikel 296 i EUF-fördraget. Denna skyldighet anses uppfyllt det framgår av skälen att subsidiaritetsprincipen har beaktats. I en nyare dom ([mål C-547/14](#), Morris, punkt 218) bekräftade domstolen att den måste pröva "om unionslagstiftaren – på grundval av närmare uppgifter – hade anledning att anta att syftet med den planerade åtgärden bättre kunde uppnås på unionsnivå". När det gäller rättssäkerhetsgarantier, särskilt motiveringsskyldigheten i fråga om subsidiaritet, erinrade domstolen om att iakttagandet av denna skyldighet "inte bara ska bedömas med hänsyn till den

omtvistade rättsaktens lydelse utan också med hänsyn till det sammanhang som den ingår i och omständigheterna i det enskilda fallet” (punkt 225).

Medlemsstaterna får väcka talan om ogiltigförklaring inför domstolen mot en rättsakt på grund av åsidosättande av subsidiaritetsprincipen å deras nationella parlaments – eller en av dess kammars – vägnar, i enlighet med deras rättssystem. Europeiska regionkommittén har också möjlighet att väcka sådan talan mot lagstiftningsakter, om det anges i EUF-fördraget att Europeiska Regionkommittén ska höras.

EUROPAPARLAMENTETS ROLL

Det var Europaparlamentet som tog initiativ till subsidiaritetsprincipen. Den 14 februari 1984, när förslaget till EU-fördraget antogs, föreslog parlamentet en bestämmelse om att medlemsstaterna skulle kunna få agera på områden där unionen inte har lagstiftat och där medlemsstaterna enligt fördraget delar befogenheter med unionen. Parlamentet framhöll också att gemenskapen bör agera endast för att genomföra åtgärder som kan utföras mer effektivt gemensamt än av medlemsstaterna var för sig.

Parlamentet kom att upprepa dessa förslag i ett flertal resolutioner (till exempel resolutionerna av den 23 november 1989, den 14 december 1989, den 12 juli 1990, den 21 november 1990 och den 18 maj 1995), där det bekräftade sitt stöd för subsidiaritetsprincipen.

A. Internationella avtal

Parlamentet har antagit en rad åtgärder för att genomföra sin fördragsenliga roll när det gäller tillämpningen av subsidiaritetsprincipen. I artikel 43 i parlamentets arbetsordning föreskrivs följande: ”Vid behandlingen av ett förslag till lagstiftningsakt ska parlamentet särskilt kontrollera att förslaget till rättsakt respekterar subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.” Utskottet för rättsliga frågor är det parlamentsutskott som har övergripande ansvar för att övervaka att subsidiaritetsprincipen iakttas. För att göra detta utarbetar utskottet regelbundet betänkanden om kommissionens årsrapporter om subsidiaritet och proportionalitet.

Den 25 oktober 1993 ingick rådet, parlamentet och kommissionen ett interinstitutionellt avtal^[6] som är ett tydligt uttryck för att alla tre institutionerna är angelägna att göra framsteg på området. I och med detta åtog sig institutionerna att respektera subsidiaritetsprincipen. I avtalet fastställs närmare hur de befogenheter som EU-institutionerna tilldelas genom fördragen ska utövas med hjälp av förfaranden för tillämpning av subsidiaritetsprincipen, så att fördragens mål kan förverkligas. Kommissionen åtog sig att ta hänsyn till subsidiaritetsprincipen och visa på vilket sätt detta gjorts. Motsvarande gäller för parlamentet och rådet i samband med de befogenheter de har tilldelats.

Enligt [det interinstitutionella avtalet av den 13 april 2016 mellan Europaparlamentet, unionens och Europeiska kommissionen om bättre lagstiftning](#) (som ersätter avtalet från december 2003 och den gemensamma interinstitutionella ansatsen för konsekvensanalys från november 2005) måste kommissionen i sina

[6] Interinstitutionellt avtal av den 25 oktober 1993 mellan Europaparlamentet, rådet och kommissionen om förfaranden för tillämpning av subsidiaritetsprincipen (EGT C 329, 6.12.1993, s. 135).

motiveringar förklara på vilket sätt de föreslagna åtgärderna är berättigade med tanke på subsidiaritetsprincipen, och den måste ta hänsyn till detta i sina konsekvensbedömningar. I [ramavtalet av den 20 november 2010](#)^[7] åtog sig parlamentet och kommissionen dessutom att samarbeta med de nationella parlamenten för att underlätta deras utövande av sina kontrollbefogenheter i fråga om efterlevnad av subsidiaritetsprincipen.

B. Europaparlamentets resolutioner

Europaparlamentet fastslog redan i sin [resolution av den 13 maj 1997](#)^[8] att subsidiaritetsprincipen är en bindande rättsregel, men påpekade samtidigt att genomförandet av den inte bör lägga hinder i vägen för unionens utövande av sina exklusiva befogenheter eller utnyttjas som förevändning för att ifrågasätta EU:s regelverk. I sin [resolution av den 8 april 2003](#)^[9] tillade parlamentet att meningsskiljaktigheter helst bör lösas på politisk nivå och att hänsyn bör tas till förslaget från konventet om Europas framtid om att inrätta ett system för "tidig varning" som gör det möjligt för de nationella parlamenten att övervaka subsidiaritetsfrågor. Detta system blev sedan verklighet i och med Lissabonfördraget (se ovan och faktablad [1.3.5](#)).

I sin [resolution av den 13 september 2012](#)^[10] välkomnade parlamentet ett aktivare deltagande av de nationella parlamenten i granskningen av lagstiftningsförslag med hänsyn till subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Parlamentet föreslog också att man undersöker hur man kan avlägsna hinder för de nationella parlamentens deltagande i systemet för kontroll av subsidiariteten.

I sin [resolution av den 18 april 2018](#)^[11] noterade Europaparlamentet den kraftiga ökningen av antalet motiverade yttranden från de nationella parlamenten, vilket visar på deras ökade engagemang i unionens beslutsprocess. Parlamentet välkomnade också de nationella parlamentens intresse av att spela en mer proaktiv roll genom att använda ett förfarande med "grönt kort". Här rekommenderade parlamentet att dessa befintliga verktyg som gör det möjligt för de nationella parlamenten att delta i lagstiftningsprocessen utnyttjas fullt ut, utan att det skapas nya institutionella och administrativa strukturer.

I sin [resolution av den 13 februari 2019 om läget avseende debatten om Europas framtid](#)^[12] betonade Europaparlamentet lokala myndigheters grundläggande roll, i synnerhet regionala parlament med lagstiftningsbefogenhet. Parlamentet tog också del av rekommendationerna från arbetsgruppen för subsidiaritet och proportionalitet och "göra mindre men göra det effektivare", men påpekade att många av dem, särskilt

[7] Ramavtal om förbindelserna mellan Europaparlamentet och kommissionen (EUT L 304, 20.11.2010, s. 47).

[8] Europaparlamentets resolution om kommissionens rapport till Europeiska rådet – Bättre lagstiftning 1997, EGT C 98, 9.4.1999, s. 500.

[9] Europaparlamentets resolution om kommissionens rapport till Europeiska rådet om bättre lagstiftning 2000 (enligt punkt 9 i det protokoll om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna som fogats till EG-fördraget) och om kommissionens rapport till Europeiska rådet om bättre lagstiftning 2001 (enligt punkt 9 i det protokoll om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna som fogats till EG-fördraget) (EUT C 64E, 12.3.2004, s. 135).

[10] Europaparlamentets resolution av den 13 september 2012 om den 18:e rapporten om bättre lagstiftning – Tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna (2010) (EUT C 353E, 3.12.2013, s. 117).

[11] Europaparlamentets resolution av den 18 april 2018 om årsrapporterna 2015–2016 om subsidiaritet och proportionalitet ([2017/2010\(INI\)](#)) (EUT C 390, 18.11.2019, s. 94).

[12] Europaparlamentets resolution av den 13 februari 2019 om läget avseende debatten om Europas framtid ([2018/2094\(INI\)](#)).

angående de nationella parlamentens roll och behovet av en reform när det gäller systemet för tidig varning, redan hade betonats av parlamentet.

I sin [resolution av den 24 juni 2021](#)^[13] påpekade parlamentet att de lokala och regionala myndigheterna genomför och använder omkring 70 procent av EU-lagstiftningen och uppmanade kommissionen att göra dem mer delaktiga i sina samrådsprocesser och att integrera en tabell för bedömning av tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna under hela beslutsprocessen. Parlamentet lyfte också fram att den nuvarande strukturen i förfarandet för mekanismen för subsidiaritetsprövning leder till att de nationella parlamenten ägnar alltför mycket tid åt tekniska och rättsliga bedömningar med korta tidsfrister, vilket gör det svårare att nå målet att föra en djupare politisk diskussion om EU-politiken.

Eeva Pavy
03/2024

[13]Europaparlamentets resolution av den 24 juni 2021 om unionsrättens ändamålsenlighet samt subsidiaritet och proportionalitet – rapporten om bättre lagstiftning avseende 2017, 2018 och 2019 ([2020/2262\(INI\)](#)).